

УДК 343.23

### **НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ АКТОР: ПОЛІТИКО-КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

**Орлов Ю. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та кримінології  
факультету з підготовки фахівців для підрозділів слідства  
Харківського національного університету внутрішніх справ

**Анотація:** Стаття присвячена проблемі визначення ролі Національного банку України як політичного актора у справі протидії злочинності. Надається описання загальних характеристик центробанку у системі політичних взаємодій. Встановлюється та обґрунтовується перелік криміногенних ризиків, що виникають у сфері вказаних взаємодій на основі реалізації монетарної політики держави. Визначаються задачі кримінологічного аналізу змісту, структури, динаміки взаємодій центробанку з іншими політичними акторами. Надається їх розгорнута характеристика та окреслюються напрями вирішення.

**Ключові слова:** Національний банк України, політичний актор, політична взаємодія, злочинність, протидія злочинності, криміногенний ризик, діагностика.

**Аннотация:** Статья посвящена проблеме определения роли Национального банка Украины как политического актера в деле противодействия преступности. Дается описание общих характеристик центробанка в системе политических взаимодействий. Устанавливается и обосновывается перечень криминальных рисков, возникающих в сфере указанных взаимодействий на основе реализации монетарной политики государства. Определяются задачи криминологического анализа содержания, структуры, динамики взаимодействий центробанка с другими политическими актерами. Дается их развернутая характеристика и очерчиваются направления решения.

**Ключевые слова:** Национальный банк Украины, политический актер, политическое взаимодействие, преступность, противодействие преступности, криминальный риск, диагностика.

**Annotation:** The article is dedicated to the problem of determination the National bank of Ukraine role as a political actor on the base of criminality counteraction. Description of central bank general signs in the system of political cooperations is given. The list of criminogenic risks is set and grounded, arising up in the field of the indicated cooperations on the basis of the state currency politic realization. The tasks of criminology analysis of maintenance, structure, dynamics of central bank cooperations with other political actors are determined. Their unfolded description is given and directions of decision are outlined.

**Key words:** National bank of Ukraine, political actor, political cooperation, criminality, counteraction of criminality, criminogenic risk, diagnostics.

---

Докорінні трансформації суспільного устрою, задекларовані змістом та спрямованістю подій, що відбувалися протягом останнього року та продовжують свою генезу на політичній, військовій, економічній, правовій авансцені в Україні, ставлять на порядок денний потребу у науковій ревізії усталених підходів до протидії злочинності. При цьому одним з дороговказів на шляху до оптимізації як конструктивних складових механізму кримінально-превентивної практики, так і її принципових засад, неодмінно має стати вектор

вузлової інтеграції політологічної та кримінологічної наук, взаємопроникнення їх окремих складових. Метою останнього є, по-перше, усунення фрагментарності наукового знання у сфері проблем детермінації злочинності, протидії їй та, по-друге, – забезпечення випереджаючої спрямованості практико-перетворювальної функції кримінології, яка в сучасних умовах не може бути повноцінно реалізована без урахування синтетичних форм відтворення політики й злочинності. Гадаємо, не потребує додаткової аргументації думка про виключну (в окремих випадках – надмірну) роль політикуму у процесі криміногенної детермінації, що ґрунтується на загальній його

властивості інституційного та ідеологічного упорядкування/деструкції соціодинаміки в цілому та, зокрема, в періоди «запальної» політичної свідомості, ментально-просторового резонансу.

Не є також таємницею також і те, що успішність будь-якої політики, в тому числі й кримінологічної, як прояву стратегічного соціального управління, не в останню чергу залежить від фінансової стабільності, що є запорукою як реалізації інвестиційних й інших бізнесово чи гуманітарно зорієнтованих проєктів, так і формування соціальної бази легітимізації політичного режиму та впроваджуваної ним практики кримінальної превенції. Відтак, діяльність головного фінансового регулятора країни – Національного банку України (далі – НБУ) – завжди перебувала й перебуває в зоні тяжіння інтересів найбільш впливових політичних гравців, кримінологічний потенціал опосередкованого впливу яких розкривається далеко не в повній мірі, а подекуди, за відсутності належного наукового та правоохоронного забезпечення – їх діяльність тягне за собою серйозні криміногенні ефекти. Більше того: НБУ апіорі здатен виступати як самостійний суб'єкт не лише економічного, а й змішаного – політико-економічного кримінально-превентивного впливу, який так чи інакше випливає з його функцій та завдань, визначених чинним законодавством. Зважаючи на це, *актуально* вважаємо проблему створення достатньої наукової бази для специфікації кримінологічної діяльності НБУ як політичного актора.

Різним аспектам практико зорієнтованого політико-кримінологічного наукового синтезу присвячені роботи О. М. Бандурки, В. М. Буракова, Я. І. Гілінського, В. О. Глушкова, А. І. Долгової, В. М. Дрьоміна, А. П. Закалюка, П. А. Кабанова, В. В. Лунєєва, О. С. Овчинського, А. Л. Сморгуньової, А. М. Черниш, В. О. Шабаліна, В. І. Шакуна, Д. А. Шестакова та інших вчених. Визнаючи вагомі досягнення означеної плеяди науковців у сфері порушеної проблематики, слід все ж визнати, що не достатньо розробленими залишаються питання, пов'язані з використанням можливостей багатьох суб'єктів політичної системи в кримінологічних цілях, серед яких, зокрема, й НБУ.

*Мета статті* полягає в описанні та поясненні кримінологічно значущих сторін діяльності НБУ як політичного актора.

Характеристика кримінально-превентивних потенцій будь-якого неспеціалізованого суб'єкту протидії злочинності, до якого відноситься і НБУ, має виходити, перш за все, з предметної (галузевої) спеціалізації його функціонування. Остання, в свою чергу, визначає вихідні статусні диспозиції у сфері запобігання злочинам з числа заходів як лінійного характеру, так і нелінійного, безструктурного. У сфері ж політичної діяльності, як суть управлінської практики, характеристика спроможностей того чи іншого актора, окрім його правового статусу, визначається також: а) цілями діяльності, що розглядаються як у тактичному (ситуативному) зрізі, так і у розгортаній перспективі; б) інтересами у різних сферах суспільних відносин, що так чи інакше можуть зазнавати політично зумовленого впливу. І хоча політична практика завжди зводиться до

боротьби за владу, її утримання, віддалені цілі та інтереси функціонування політичних акторів практично завжди є неочевидними, завуальованими, мають соціально схвальний «фасад» та визначаються переважно джерелами (суб'єктами) ресурсного забезпечення їх інституціоналізованого осередку. Тому визначення суб'єктів, об'єктів та цілей політичного впливу є складною задачею, вирішення якої залежить від вірного телеологічного позиціонування суб'єктів політичної взаємодії.

Роль НБУ як політичного актору визначається комплексом його відомих функцій, повноважень, визначених Законом України «Про національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [1]. Узагальнено їх можна представити у категоріях монетарної політики. Проміжні ж цілі монетарної політики полягають у таких змінах певних економічних процесів, які сприятимуть досягненню стратегічних цілей. Оскільки в ринкових умовах економічне зростання, зайнятість, динаміка цін, стан платіжного балансу та інші макроекономічні показники визначаються передусім станом ринкової кон'юнктури, проміжними цілями монетарної політики є зміна ринкової кон'юнктури в напрямі, який визначається стратегічною ціллю. При цьому економічними перемінними, які впливають на кожну складову ринкової кон'юнктури є: маса грошей в обігу, облікова ставка, валютний курс, швидкість обігу грошей, номінальний обсяг виробництва, рівень цін. Тактичними цілями є оперативні завдання банківської системи щодо регулювання ключових економічних перемінних, передусім грошової маси, процентної ставки та валютного курсу, для досягнення проміжних цілей [2, с. 392]. У зв'язку з цим основними суб'єктами впливу на діяльність НБУ виявляються найбільш значимі економічні гравці, які зацікавлені на тій чи іншій підставі вплинути на зміни в ринковій кон'юктурі у сфері банківських послуг (наприклад, через зниження облікової ставки, зняття обмежень на валютне кредитування тощо), у зовнішньоекономічній діяльності, яка прив'язується до курсу іноземних валют (долару США, євро). Вони ж, як правило, мають безпосереднє політичне представництво та впливають і на напрями, зміст монетарної політики, і на кадрову складову організації НБУ саме через своїх політичних артикуляторів. Їх взаємовідносини з НБУ можуть набувати як офіційних, так і неофіційних форм, однак відбуваються у політичному полі. Через це слід зазначити, що, якщо економічна, фінансова роль НБУ є достатньо очевидною, то політична – характеризується деякими особливостями.

Г. Алмонд запропонував у цілому визнати в політологічній науці тричленну класифікацію акторів політики. По-перше, суб'єкти, учасники політики (партиципанти), які ясно усвідомлюють свою мету і шляхи її реалізації та інституціональні механізми, які вони використовують (політичні партії, політичні рухи тощо). По-друге, суб'єкти політики, які спонукають до турботи про реалізацію своїх безпосередніх, місцевих, повсякденних інтересів і які не усвідомлюють політичних наслідків своєї участі, своєї політичної ролі (парохальні). По-третє, суб'єкти політики – піддані, які розуміють свою політичну роль і призначення, але не бачать можливості виходу

за межі, самостійного впливу на політичне життя [3, р. 50–84]. З огляду на правовий статус НБУ є підстави стверджувати, що він відноситься до групи парохальних політичних акторів, вплив яких візуалізується, перш за все, на площині спеціалізованих функцій (зокрема, монетарних). Однак політичні ефекти останніх також виявляються досить потужними. Недарма інфляційне та валютне таргетування НБУ досить часто стає «заручником» виборчого процесу чи іншої політично зумовленої ситуативної доцільності. Не в останню чергу вона визначається цілями, далекими від дійсного забезпечення національних інтересів (наприклад, генерація суспільної напруженості, протестних настроїв тощо), а форми її реалізації часто набувають кримінального відтінку, демонструють зрощення промислово-фінансових корпорацій та держави в особі НБУ.

У зв'язку з цим специфіка політико-кримінологічної характеристики функціонування НБУ полягає в тому, що він одночасно є і об'єктом, і суб'єктом кримінально-превентивного впливу. Останній у залежності від змісту конкретних заходів може розглядатися як на загальносоціальному, так і спеціально-кримінологічному рівні протидії злочинності. Разом з тим, контури як першого, так і другого визначаються на підставі аспектів політичної взаємодії. Таким чином, здійснення аналізу змісту, структури, динаміки взаємодій НБУ з іншими політичними акторами покликане виконати наступні кримінологічно значущі завдання.

**1. Діагностика окремих складових кримінологічної обстановки** за характером, інтенсивністю та джерелами (суб'єктами) неформального впливу (спроб впливу) на НБУ. Так, відомо, що кожен суб'єкт політичної взаємодії має володіти певним обсягом прав та можливостей по відношенню до іншого. Це є так званою конвенційною його властивістю. Остання повсякчас порушується та набуває форми протидії в у випадку намагання підпорядкувати одним політичним актором іншого, нав'язати йому свою волю в організації та/або спрямуванні діяльності. НБУ досить часто опиняється в таких умовах, коли його юридична самостійність виявляється лише номінальною. Реальні ж відносини з представниками корпорацій (прямо чи опосередковано через парламентський, урядовий корпус або Президента) нерідко розгортаються в площині конфронтації. У зв'язку з цим комплексний аналіз наявних конфліктних елементів взаємодії НБУ з іншими політичними акторами відкриває можливості:

а) конструювання інформаційної моделі інтересів у сфері монетарної політики, що межують або прямо виражають поле зацікавленості основних інституційних осередків економічної злочинності в Україні. Таким чином, формується суттєве доповнення до засобів візуалізації кримінологічної обстановки в країні;

б) визначення напрямів, найбільш вразливих щодо впливу організованих злочинних угруповань, що функціонують у сфері економіки та характеризуються синтетичними формами існування, які передбачають наявність представництва у вищих

та центральних органах державної влади, корпораціях.

*Засобами діагностики* можуть стати:

1) кримінологічна експертиза проектів нормативно-правових актів НБУ. Її завданнями є виявлення криміногенних положень вказаних нормативно-правових актів, що відкривають можливості для зловживання правом, вчинення корупційних правопорушень, антиконкуретних дій на ринку банківських послуг тощо. Діагностика в цьому випадку має здійснюватись за логікою цілепокладання, що викриває імовірне коло суб'єктів, зацікавлених у нормативно-правовому закріпленні виявлених криміногенних положень;

2) кримінологічний моніторинг ефективності правового регулювання, здійснюваного НБУ. Його змістом є по суті кримінологічний експеримент, результати якого здатні сигналізувати про криміногенні наслідки дії окремих нормативно-правових положень, які не були ідентифіковані як криміногенні ризики в результаті проведення кримінологічної експертизи. Основними напрямками організації кримінологічного моніторингу мають стати: а) правове регулювання підтримання балансу попиту та пропозиції на національну валюту через емісію чи ремісію обігової грошової маси; б) правове регулювання системи заходів стримування інфляції; в) правове регулювання валютного таргетування, тобто дій НБУ щодо визначення та втілення у життя курсової політики;

3) засоби розвідувальної діяльності, що можуть бути згруповані у два блоки: а) фінансова (економічна) розвідка, здійснюється Держфінмоніторингом та Службою безпеки України; б) зовнішня (політична) розвідка, яка здійснюється Службою зовнішньої розвідки України. Загалом варто зауважити, що застосування можливостей розвідувальної діяльності, як правило, в наукових роботах кримінологічного спрямування оминається увагою. Однак, вважаємо, така ситуація має бути виправлена, адже в політичній сфері належне кримінологічне прогнозування із застосуванням виключно загальновідомих методів збору інформації та обробкою тільки загальнодоступних джерел засвідчує свою низьку ефективність.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про розвідувальні органи України» під розвідувальною діяльністю розуміється діяльність, яка здійснюється спеціальними засобами і методами з метою забезпечення визначених законом органів державної влади розвідувальною інформацією, сприяння реалізації та захисту національних інтересів, протидії за межами України зовнішнім загрозам національній безпеці України [4]. Предметом такої діяльності є розвідувальна інформація – усні та зафіксовані на матеріальних носіях (у тому числі у зразках виробів і речовин) відомості, які неможливо отримати офіційним шляхом, про реальні та потенційні можливості, плани, наміри і дії іноземних держав, організацій та окремих осіб, що загрожують національним інтересам України, а також про події і обставини, що стосуються національної безпеки і оборони [4]. Саме оперування такою інформацією відкриває шлях до всебічного аналізу не лише внутрішньополітичних, а зовнішніх, геополітичних

факторів впливу на НБУ, що за певних обставин мають розглядатися як криміногенні фактори.

Головна мета аналізу можливості адаптації розвідувальної діяльності під запити науково-практичного політико-кримінологічного забезпечення діяльності НБУ – вихід на опрацювання проблем зовнішніх криміногенних загроз політичного чи змішаного (політико-економічного) характеру, які можуть виникати та концентруватися на головному валютному регуляторі країни. Наразі ж існують і юридичні підстави для адаптації діяльності розвідувальних органів під зазначені кримінологічні запити. Так, відповідно до ст. 4 вказаного Закону одним із завдань розвідувальної діяльності визнається здійснення спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, воєнній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку, захисту та охорони державного кордону [4]. Звісно, слід визнати, що ці питання щільно переплетені з проблематикою забезпечення національної безпеки. Втім, їх кримінологічний ракурс, вочевидь, демонструє свою відносну гносеологічну автономність та потребує розрізнення формування системної й повної кримінологічної політики держави в умовах глобалізації, що має охоплювати також і зовнішні криміногенні загрози, в тому числі й політичного та змішаного характеру. Тому, гадаємо, є сенс вести мову про постановку наукової проблеми щодо концептуального та конкретно-стратегічного узгодження політики забезпечення національної безпеки й кримінологічної політики, інституціонального синтезу окремих їх складових. Однією зі спільних площин їх дотику є діяльність НБУ, який з одного боку характеризується відносною політичною незалежністю, а з іншого, в силу своєї активної участі у відносинах з іноземними, міжнародними партнерами, – перебуває у зоні підвищеного криміногенного ризику.

2. На підставі діагностованих параметрів політико-зумовленого конфронтаційного середовища – **визначення пріоритетних та випереджаючих превентивних заходів** щодо недопущення реалізації імовірних криміногенних сценаріїв розвитку економічних відносин. Вказані заходи повинні набувати комплексного характеру та передбачати залученість важелів впливу з боку спеціалізованих суб'єктів протидії злочинності за напрямками їх функціонування, а також регуляторного інструментарію НБУ. З числа найбільш часто застосовуваних та ефективних заходів запобігання кримінальним зловживанням, які існують у розпорядженні центробанку є:

а) відсторонення від валютних аукціонів комерційних банків, які здійснюють необґрунтовані валютно-курсові маніпуляції на міжбанківському ринку;

б) правове регулювання правил кредитування, завдяки чому існує можливість системно підвищувати ступінь внутрішньобанківського захисту від привласнень, розтрат майна, шахрайств,

зловживань службовим становищем службових осіб приватного права тощо;

в) обмеження готівкових розрахунків. Наразі в Україні діє готівковий ліміт у розмірі 150 тис. грн., який затверджений постановою НБУ № 210 від 06.06.2013 року. Завдяки введенню таких обмежень за IV квартал 2013 року обсяг безготівкових розрахунків фізичних осіб за товари, роботи та інші перерахування збільшився в 1,8 рази порівняно з відповідним періодом минулого року. За 4 місяці 2014 року обсяг безготівкових розрахунків фізичних осіб за товари, послуги та інші перерахування збільшився майже в 2,4 рази порівняно з аналогічним періодом минулого року [5]. Звісно така тенденція сприятиме зниженню частки тіньових доходів та сприятиме активізації податкових платежів. Втім, слід погодитись із В. І. Ричаківською, яка зазначає, що зменшення граничної суми готівкових розрахунків фізичними особами зі 150 до 100 тис. грн. здатне поживати темпи легалізації доходів та зменшення, таким чином, їх не облікованої маси [5]. Такі заходи, в першу чергу, спрямовані на блокування певної частки фактів відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом, а також розвитку корупційної злочинності.

**3. Запобігання або послаблення політичного тиску великого бізнесу на державу в частині її монетарної політики.** Це є одним з основних завдань на шляху до декриміналізації політичного середовища: повне або часткове блокування привабливості діяльності НБУ для криміналізованих політичних акторів. В якості останніх гіпотетично можуть виступати представники політичних партій, блоків, Асоціації українських банків, Національної асоціації банків України та інші суб'єкти, які так чи інакше мають сторонній економічний або суто політичний (опозиційний по відношенню до діючої влади) інтерес діяльності.

**4. Запобігання або послаблення іноземного політичного негативного впливу на НБУ,** пов'язаного, перш за все, з підривною діяльністю іноземних спеціальних служб, а також з об'єктивними ефектами глобалізації.

Як слушно зазначає М. І. Зубок, за допомогою сучасних інформаційних технологій вдалося значно прискорити фінансові розрахунки, оперувати величезними потоками капіталів, особливо у сфері фінансово-спекулятивних операцій, що стало ще однією з причин об'єднання капіталу та формування величезних фінансово-промислових корпорацій. Тобто глобалізаційний процес ХХІ століття сформував величезну концентрацію капіталу, який поступово перебирає на себе роль світового лідера [6, с. 174]. І в таких умовах цілком логічно, що на авансцені міжнародної політичної взаємодії перебуває саме фінансове, зокрема – валютно-кредитне – питання. Не є таємницею, що сучасна капіталістична світобудова тримається на логіці кредитного приросту: кредитна маса, а разом з нею – й валютна маса, перебувають у постійному зростанні. Квінтесенцією міжнародної, зовнішньої політики окрім спрямованості на вирішення гуманітарних та екологічних задач є й підтримання усталених тенденцій валютного кредитування та курсоутворення. В цих умовах центробанки країн

виступають одними з найефективніших важелів впливу на національні уряди.

Основним механізмом такого впливу залишається політика курсоутворення національної валюти по відношенню до інших валют, зокрема долара США. Для України ця проблема є вельми гострою з огляду на суттєві обсяги зовнішньо-кредитних зобов'язань, джерелами яких є кредити від Міжнародного валютного фонду, Світового банку, єврооблігації (євробонди), що також емітуються переважно в доларах США, рідше – в євро. Як засвідчує ж системно-юридичний аналіз Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. [1], Положення про затвердження офіційного курсу гривні до іноземних валют та курсу банківських металів, затвердженого Постановою НБУ № 496 від 12.11.2003 р. [7], визначення *первинного* (тобто такого, що приймається за базу при подальшому врахуванні попиту та пропозиції на валюту) курсу національної валюти до долара США наразі здійснюється *виключно на підставі не обумовленого правовими межами розсудом НБУ*. За такої ситуації відкритим залишається й питання чинників прийняття відповідних курсоутворюючих рішень, у комплексі яких економічні фактори далеко не завжди виступають ключовими. Тож очевидним стає вплив зовнішнього політичного впливу на загальну економічну, а через неї – й криміногенну обстановку в країні. Саме тому так важливо забезпечити повномасштабне оперативно-розвідувальне, дипломатичне, науково-кримінологічне супроводження діяльності НБУ не лише як внутрішньополітичного, а й зовнішньополітичного актора.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що НБУ є досить специфічним політичним актором, функціональна спрямованість, а також конфліктне політико-економічне середовище діяльності якого визначає його одночасно і як об'єкт, і як суб'єкт кримінально-превентивного впливу. Наразі сформована науково-практична потреба в інтеграції фінансової, кримінологічної та безпекової політики держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/679-14/page>.
2. Центральний банк та грошово-кредитна політика : підруч. / Кол. авт. : А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін.; за ред. А. М. Мороза, М. Ф. Пуховкіної. – К. : КНЕУ, 2005. – 556 с.
3. Almond G. New Handbook of Political Science / G. Almond. – Ed. by R. Goodin & H.-D. Klingemann. – Oxford: Oxford University Press, 1996. – 342 p.
4. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>.
5. Ричаківська В. І. Зниження граничної суми розрахунків готівкою за участю фізичних осіб зі 150 до 100 тис. грн. сприятиме звуженню сфери використання готівки / В. І. Ричаківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=7960310](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=7960310).
6. Зубок М. І. Економічна безпека суб'єктів підприємництва : навч. посіб. / М. І. Зубок, В. С. Рубцов, С. М. Яременко, В. Г. Гусаров, А. О. Чернов. – К. : Істина. – 226 с.
7. Положення про затвердження офіційного курсу гривні до іноземних валют та курсу банківських металів: Постанова Національного банку України № 496 від 12.11.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1094-03>.